programa final



Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais

INFORMAÇÃO PARA UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA

III Conferência Nacional de Geografia e Cartografia

IV Conferência Nacional de Estatística

Reunião de Instituições Produtoras
Fórum de Usuários
Seminário "Desafios para Repensar o Trabalho"
Simpósio de Inovações
Jornada de Cursos
Mostra de Tecnologias de Informação

27 a 31 de maio de 1996
Rio de Janeiro, RJ BRASIL

IBGE 60 anos 1936-1996

Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permitem pensar e agir à distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade.

Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.

No cenário de contínua inovação tecnológica e mudança de culturas da sociedade contemporânea, as novas tecnologias de informação - reunindo computadores, telecomunicações e redes de informação - aceleram aquele movimento de mobilização do mundo real. Aumenta a velocidade da acumulação de informação e são ampliados seus requisitos de atualização, formato - mais flexível, personalizado e interativo - e, principalmente, de acessibilidade. A plataforma digital vem se consolidando como o meio mais simples, barato e poderoso para tratar a informação, tornando possíveis novos produtos e serviços e conquistando novos usuários.

Acreditamos ser o ambiente de conversa e controvérsia e de troca entre as diferentes disciplinas, nas mesas redondas e sessões temáticas das Conferências Nacionais de Geografia, Cartografia e Estatística e do Simpósio de Inovações, aquele que melhor enseja o aprimoramento do consenso sobre os fenômenos a serem mensurados para retratar a sociedade, a economia e o território nacional e sobre as prioridades e formatos das informações necessárias para o fortalecimento da cidadania, a definição de políticas públicas e a gestão político - administrativa do País, e para criar uma sociedade mais justa.

Simon Schwartzman
Coordenador Geral do ENCONTRO

Promoção

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE
Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica
IBGE
Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ABEP

Co-Promoção

Associação Brasileira de Estatística
ABE
Associação Brasileira de Estudos do Trabalho
ABET
Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva
ABRASCO
Associação Nacional de Centros de Pós-graduação em Economia
ANPEC
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANPOCS
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia
ANPEGE
Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANPUR
Sociedade Brasileira de Cartografia
SBC

Apoio

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FIRJAN
Academia Brasileira de Letras
ABL
Conselho Nacional de Pesquisas
CNPq
Financiadora de Estudos e Projetos
FINEP
Revista Ciência Hoje

Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central
CODEPLAN (DF)
Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A
EMPLASA (SP)
Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A
IPLANRIO (RJ)
Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CIDE (RJ)
Fundação de Economia e Estatística
FEE (RS)
Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
METROPLAN (RS)
Fundação Instituto de Planejamento do Ceará
IPLANCE (CE)
Fundação João Pinheiro
FJP (MG)
Fundação Joaquim Nabuco
FUNDAJ (PE)
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEADE (SP)
Instituto Ambiental do Paraná
IAP (PR)
Instituto de Geociências Aplicadas
IGA (MG)
Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis
IPEAD (MG)
Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará
IDESP (PA)
Instituto Geográfico e Cartográfico
IGC (SP)
Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento "Jones dos Santos Neves"
IJSN (ES)
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPARDES (PR)
Processamento de Dados do Município de Belo Horizonte S/A
PRODABEL (MG)
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEI (BA)

Coordenação Geral

Simon Schwartzman

Comissões de Programa

Confege

César Ajara (IBGE)
Denizar Blitzkow (USP)
Jorge Marques (UFRJ)
Lia Osório Machado (UFRJ)
Mauro Pereira de Mello (IBGE)
Speridião Faissol (UERJ)
Trento Natali Filho (IBGE)

Confest

José A. M. de Carvalho (UFMG)
José Márcio Camargo (PUC)
Lenildo Fernandes Silva (IBGE)
Teresa Cristina N. Araújo (IBGE)
Vilmar Faria (CEBRAP)
Wilton Bussab (FGV)

Comissão Organizadora

Secretaria Executiva - Luisa Maria La Croix
Secretaria Geral - Luciana Kanham
Confege, Confest e Simpósio de Inovações
Anna Lucia Barreto de Freitas, Evangelina X.G. de Oliveira, Jaime Franklin Vidal Araújo, Lilibeth Cardozo R.Ferreira e Maria Letícia Duarte Warner
Jornada de Cursos - Carmen Feijó
Finanças - Marise Maria Ferreira
Comunicação Social - Micheline Christophe e Carlos Vieira
Programação Visual - Aldo Victorio Filho e Luiz Gonzaga C. dos Santos
Infra-Estrutura - Maria Helena Neves Pereira de Souza
Atendimento aos Participantes - Cristina Lins
Apoio
Andrea de Carvalho F. Rodrigues, Carlos Alberto dos Santos, Delfim Teixeira, Evilmerodac D. da Silva, Gilberto Scheid, Héctor O. Pravaz, Ivan P. Jordão Junior, José Augusto dos Santos, Julio da Silva, Katia V. Cavalcanti, Lecy Delfim, Maria Helena de M. Castro, Regina T. Fonseca, Rita de Cassia Ataualpa Silva e Taisa Sawczuk

Registramos ainda a colaboração de técnicos das diferentes áreas do IBGE, com seu trabalho, críticas e sugestões para a consolidação do projeto do ENCONTRO.

INDICADORES SOCIAIS URBANOS: UM INSTRUMENTO PELO DIREITO À CIDADE

Floriano de Oliveira[1]
Márcio Cunha[2]

Habitação e a Cidade: a materialização da exclusão social

Os efeitos de uma modernização socialmente excludente são sentidos em várias faces da organização social brasileira. Manifestam-se através dos conflitos fundiários e da violência no campo, tragicamente simbolizados na chacina de Eldorado de Carajás - Pará; no aumento crescente do desemprego em todos os setores produtivos e, consequência direta, no aumento da economia informal e na violência contra a vida; na completa deterioração da qualidade de vida nas cidades, resultante dos baixos investimentos em serviços e equipamentos urbanos.

Tal quadro de exclusão social ganha maior visibilidade no meio urbano pela observação do número crescente de população desabrigada nas ruas, da expansão das favelas, do aumento das ocupações em terrenos públicos e privados ociosos, da ausência/degradação da infraestrutura e serviços nas áreas ocupadas por população de mais baixa renda etc. Ao lado disso, verifica-se a ausência/precariedade dos serviços de saúde - também desgraçadamente simbolizada nos pacientes de hemodiálise de Caruaru - Pernambuco; no privilegiamento dos sistemas individuais de transportes, em detrimento dos transportes coletivos; no sucateamento dos sistema público de ensino, em favor do ensino privado ou à distância.

Tudo isso põe em evidência a ausência de uma política urbana no país e, em particular, de uma política habitacional que dê conta de garantir o direito à vida digna, já que o direito à habitação

[1] Geógrafo e Mestre em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Funcionário do IBGE - Departamento de População e Indicadores Sociais. Professor substituto de Geografia e Planejamento da UERJ/SG. Professor do Curso de Pós-graduação em Geografia Urbana da FEUC.

[2] Sociólogo e Mestre em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Funcionário do IBGE - Departamento de População e Indicadores Sociais.

é, ao nosso ver, um direito inalienável do cidadão, negado a uma parcela significativa da população brasileira.

Por isto, ao tratarmos aqui da questão habitacional e da infraestrutura social, buscamos destacar a habitação como uma das faces do problema urbano brasileiro. Nosso objetivo é discutir a produção e utilização de indicadores que apontem informações relevantes sobre a questão habitacional como questão obrigatoriamente referida à problemática urbana, o que nos obriga a fazer uma revisão a respeito da forma como tais indicadores tem sido produzido e utilizados.

Em primeiro lugar, porque consideramos que o problema habitacional brasileiro não deve ser tratado como uma dimensão particular, constituindo um domínio fechado, delineado de forma residual, em contraposição aos múltiplos fatores de ordem econômica e político que são, de fato, determinantes de todo o processo.

Precisamos evitar a armadilha de analisar o problema com informações isoladas no tempo - o que nos leva a apenas descrever uma situação, não desvendando as causas que lhes deram origem - ou limitada no espaço - onde a habitação é identificada como fenômeno auto-sustentado, desvinculado, portanto, da organização da produção e da esfera política propriamente dita.

Em segundo lugar, para que nossa reflexão contribua para a superação da tendência a se analisar a habitação como problema individualizado, tendência esta que tem dirigido a produção de indicadores habitacionais para a descrição dos aspectos materiais da habitação ou para a quantificação da intervenção estatal na provisão de novas moradias e infraestrutura. Por isto, a configuração da situação de moradia é, em geral, traçada por dados quantitativos que visam fornecer um panorama genérico.

Os indicadores habitacionais nada mais têm sido que o retrato dos aspectos mensuráveis das situações de habitação. Neles, enfatiza-se aqueles aspectos mais evidentemente materiais, contidos

na própria estrutura material da casa e na sua infraestrutura funcional (abastecimento de água, rede de esgoto etc.).

Em parte, isso se deve a própria forma de produção dos indicadores no IBGE e órgãos de pesquisas governamentais. Por isto, a crítica ao conceito usual de indicadores e, de modo geral, ao tipo de pesquisa e às matrizes teóricas que os produzem, não pode ser feita ao largo de uma crítica institucional. Pensar novas modalidades de pesquisa institucional para configuração do urbano é um movimento que implica também pensar a função social e o caráter público das instituições governamentais de pesquisa. Em poucas palavras, significa recusar a visão comum de que os organismos governamentais de pesquisa têm o papel de produzir dados para que outros setores ou instituições analisem.

Sem abdicar da função primordial de produzir dados que forneçam bases de análise para as instituições governamentais ou da sociedade civil, torna-se necessário pensar o redimensionamento das instituições de pesquisa para que os dados produzidos, para seu próprio uso ou de outras instituições, rompam com uma perspectiva meramente descritiva, classificatória e quantitativa que, via de regra, traça paisagens sem sujeitos e produtos sem processo.

Este debate precisa ser feito e achamos que essa conferência é o espaço adequado, no que diz respeito às informações quantitativas - sistemas de indicadores sociais - que são, novamente, demandados pelos órgãos de planejamento, instituições acadêmicas de um modo em geral e por vários setores da sociedade civil, em particular, as ONG's.

A dimensão do planejamento para além da esfera econômica

A atual década se inicia no mesmo contexto de crise - econômica, moral e política - que marcou os anos 80. O fato novo, porém, é que ao lado de uma política voltada para a estabilização

econômica, verifica-se o aprofundamento de uma concepção de redução do papel do Estado como planejador e produtor. Prevalece, na ação governamental, uma política voltada para os efeitos fiscais e monetários gerados pela diminuição das taxas de crescimento e ameaças de desestabilização da moeda.

Todavia, as pressões sociais denunciam que esta política - na qual as leis de mercado resolveriam as contradições, distribuindo naturalmente os benefícios materiais da riqueza socialmente produzida - marginaliza a maioria da população, exigindo respostas para além da dimensão estritamente econômica do atual estágio de desenvolvimento e organização social.

Diante dessas pressões, novamente se verifica, por parte do Estado, um aumento do interesse por um sistema de indicadores. Tais informações jamais deixaram de ter importância, mas, na atualidade, elas ganham maior ênfase por se apresentarem como instrumentos estratégicos através dos quais o Estado responderia a uma dupla necessidade: a justificação dos investimentos em infraestrutura e serviços para atender as demandas sociais e a avaliação dos investimentos realizados, avaliação esta que serviria, a um mesmo tempo, para comprovar e para divulgar a eficácia do atual modelo de desenvolvimento econômico e social.

No entanto, se o retorno à ênfase na importância dos indicadores é um dado novo no momento atual, o mesmo não se pode falar sobre a forma de sua utilização pelo Estado. Em outras palavras, a utilização de indicadores pelo Estado numa perspectiva basicamente instrumental não é nova. Pelo contrário, os sistemas de indicadores sociais foram criados, em meados da década de 60, exatamente com esse fim, como podemos constatar através de uma breve análise da história dos indicadores sociais e de seus problemas conceituais.

O desenvolvimento e aprimoramento de estatísticas econômicas e sociais tem sido objeto de reflexão e pesquisas desde fins do século passado.[3] Mas só posteriormente, após o ano de 1965, as

[3] O sistema de indicadores sociais ganhou uma relativa expressão científica através dos estudos realizados pela Escola de Chigaco ligada a Ogburn entre 1925 a 1935 (Farias, s/d).

estatísticas passaram a ser utilizadas pelo Estado como sistemas de indicadores sociais, a partir, porém, de uma visão tecnocrática de aferição e orientação das decisões políticas de investimento. Tal perspectiva, naquele momento, devia-se à observação, evidente para qualquer cientista, do crescente paradoxo existente entre as altas taxas de crescimento econômico e o aumento do descontentamento social. Esse quadro pressionou o governo americano a financiar estudos que acabaram por consolidar teórica e metodologicamente a criação desses sistemas de informações, já que a insatisfação social poderia constituir-se numa "ameaça social crescente", exigindo respostas mais objetivas por parte do Estado. Esse paradoxo recolocava em novos termos a necessidade de controle sobre a insatisfação popular, na medida em que a abordagem essencialmente econômica não dava conta do real a ser planejado e controlado.

Nesta fase, a demanda era, na verdade, por um "sistema de contabilidade social", que permitisse ampliar a base de informações sociais com vistas a um "mapeamento contínuo das mudanças sociais" e a justificar a intervenção do Estado.[4]

Assim, embora pensados desde o início do século, as bases teóricas e metodológicas desses sistemas só se consolidaram em meados da década de 60 (Farias) e, no Brasil, em meados da década de 70 (Souto, 1979), assumindo a denominação de indicadores sociais. É essa possibilidade de aferição da eficácia do sistema econômico e de orientação dos planejadores que fará dos sistemas de indicadores sociais instrumentos de planejamento do Estado. Sua produção e utilização, todavia, teve sentidos diversos, na medida em que voltados para uma utilização instrumental.

Em tempos de crise econômica, como a verificada nos anos 80, os indicadores perdem sua objetividade para o Estado, já que sua maior preocupação é voltada para a administração dos

---

[4] Essa concepção fica evidente no parecer da Comissão Presidencial sobre Tecnologia, Automação e Progresso Econômico do governo dos Estados Unidos em 1966.

"Não dispomos até o presente, de um mapeamento contínuo das mudanças sociais, e estamos mal preparados em assuntos como habitação, educação, status do negro etc, para determinar necessidades, estabelecer metas e avaliar desempenhos." (Henriot, 1970, p.241 - apud Souto, 1979)

problemas fiscais e monetários e sua capacidade de investimento se reduz, fazendo com que sacrifique exatamente os poucos investimento voltados à infraestrutura social.[5] Neste contexto é que a demanda por informações e indicadores sociais passa a ser da sociedade civil como um todo. Com a emergência das ONG's, entidades da sociedade civil organizada e de pesquisas acadêmicas, a sociedade é quem procura fortalecer sua lutas a partir da produção de conhecimentos sobre as condições sociais. Para tanto, cria uma demanda por informações, desta vez não para avaliar a eficácia do modelo econômico mas, ao contrário, para dar visibilidade às necessidades sociais não satisfeitas, usando tais informações para planejar e dar consistência a suas reivindicações e pressões.

A utilização dos indicadores por esses segmentos não é instrumental, no sentido do que Kennet Land (1975) chamou de "racionalidade de política social" - que decorre da necessidade de avaliar e orientar programas públicos pelo Estado. Podemos melhor compreendê-la através do conceito, do mesmo autor, de "racionalidade de mudança social" - fundamentada na observação de que as sociedades modernas passam por transformações de longo alcance, que precisam de investimentos de longo prazo para que o desenvolvimento seja social e não, contraditoriamente, apenas econômico.

Com efeito, as informações estatísticas, trabalhadas com o intuito de formação dos sistemas de indicadores sociais, ganham, hoje, uma dimensão mais geral, por servir tanto à lógica do planejamento governamental, quanto para fundamentar as lutas sociais.

No entanto, os diferentes objetivos tecidos por essas duas instâncias - Estado e movimentos sociais organizados - apesar de conflitantes, não são elementos dissociados. Ao contrário, articulam-se no interior do próprio Estado na medida em que a própria política econômica governamental depende da capacidade do Estado brasileiro de fornecer informações exigidas por

[5] Não foi por acaso que o governo federal, na administração Collor, inviabilizou o recenseamento geral em 1990 e gerou enormes dificuldades para sua realização em 1991.

diferentes organismos de financiamento internacionais, que atuam tanto em relação ao plano econômico estrito senso, quanto em relação ao plano das políticas sociais.

Isto traz para as instituições governamentais de pesquisa uma dupla responsabilidade: a de fornecer informações mais qualificadas para utilização das instâncias governamentais e a de ampliar sua capacidade de atendimento para além do âmbito estatal, contemplando os setores da sociedade civil que se apresentam, hoje, como efetivos usuários das informações produzidas.

A fim de maior aprofundamento sobre as formas de atendermos a essas novas responsabilidades, vamos recuperar mais detalhadamente a discussão teórica sobre os sistemas de indicadores sociais, buscando uma melhor compreensão sobre a semelhança entre os objetivos dos sistemas na sua origem e na atualidade.

O que está em jogo no jogo dos indicadores

Wilmar Farias, como base na concepção de Mannhein, recupera alguns dos enfoques metodológicos através dos quais vários sistemas foram produzidos no Brasil e no mundo. Necessários ao planejamento num momento em que se verifica o crescimento da moderna/excludente sociedade urbano industrial e o aprofundamento da divisão social do trabalho - resultante da crescente especialização funcional em toda a sociedade - tais sistemas pretendiam justificar as ações, dando maior racionalidade às atividades e orientando a intervenção do Estado. Poderiam, no entanto, segundo Mannhein, ser orientados por uma "racionalidade funcional" - organização de uma série de atos para atingir metas específicas - ou por uma "racionalidade substantiva" - reconhecimento de que, numa sociedade complexa, com sua multiplicidade de objetivos e sua heterogeneidade, existem múltiplas interrelações entre os vários acontecimentos, ações e metas.

Daí que a utilização de um sistema de informação e indicadores sociais pode estar relacionada à perspectiva dos objetivos postos à mesa para discussão. Para Farias, tendo-se em vista os objetivos de curto prazo, os indicadores prende-se à necessidade de introduzir maior racionalidade funcional na formulação e implementação de políticas ligadas ao bem estar-social. Mas,

> "vista de forma mais abrangente - quanto ao alcance e quanto ao horizonte de tempo - a produção de indicadores liga-se à necessidade de aumentar a racionalidade substantiva, no sentido de que esta produção deveria decorrer de um entendimento melhor e mais amplo da natureza e do funcionamento da sociedade para que se pudesse intervir de forma a corrigir as disfunções produzidas pela "racionalização parcial" decorrente do uso crescente da racionalidade funcional em esferas restritas e delimitadas" (FARIAS, s/d)

Para além das dimensões apontadas, que não saíram da esfera de pensar os indicadores como instrumento do planejamento governamental, outros aspectos mais específicos foram analisados criticamente. Jane Souto (1979), apreciando as análises de vários autores (Gross, 1969; Henriot, 1970; Land, 1975), demonstra que, para o planejamento, a identificação do que poderia ser considerado um "problema social" estava, de antemão, relacionado à lógica já estabelecida pelo próprio planejador e os indicadores iriam apenas "iluminar a escolha do planejador na seleção de metas e programas prioritários".

Os indicadores sociais, assim, tornaram-se instrumentos de uma política normativa de bem-estar social, orientadores de prioridades e programas nacionais, na medida em que à "visão do social que assim se delineava, iria associar-se uma representação essencialmente numérica de indicador."

> "(...) privilegiavam-se os aspectos mais diretamente mensuráveis, negligenciando-se, em contrapartida, aqueles não suscetíveis de quantificação, do que resultava um recorte mais propriamente operacional do fenômeno que se pretendia retratar." (Jane, 1979)

Diante do aprisionamento a essa representação numérica, pouco se fazia no sentido de qualificar a informação obtida através dos indicadores, fazendo com que eles, em si, fossem o "retrato" da realidade analisada. A questão que se colocava, então, era quais eram os indicadores mais importantes. Qual metodologia de produção dessa informação seria a mais adequada, tendo em vista os objetivos propostos? Como articular essas informações às observações locais, onde o fenômeno se manifestava?

Pouco se fazia para avançar metodologicamente, no sentido de se responder a tais questões. Por quê? Em primeiro lugar, a concepção de indicadores não era inocente, era instrumental. Sua produção e análise se expressava pela separação entre o social, o econômico e o político, e sua utilização não deveria servir à identificação das contradições existentes na sociedade. Mascarava-se o fato de que o econômico e o político são instâncias da vida em sociedade e se expressam na materialidade da organização sócio-espacial.

Outra ordem de crítica apontava que os indicadores serviam mais como medida do bem-estar social, enfatizando a noção de bem-estar social como somatório de bem-estar dos diferentes indivíduos e como negação, aí implícita, de uma sociedade estratificada, com valores e interesses em conflito. Novamente se coloca a questão de quais os critérios de elaboração e escolha dos indicadores. É possível que os indicadores selecionados fossem previamente escolhidos para gerar boas respostas, ou seja, para mascarar ou evidenciar o que era de interesse do planejador.

Na atualidade, uma nova perspectiva se põe para nossa reflexão. Os indicadores utilizados de forma instrumental, estavam/estão mais relacionados aos objetivos nacionais, aos programas globais do governo central. Mas a demanda por informações é também apresentada, como vimos anteriormente, pelas administrações locais e pela sociedade civil. A utilização dos indicadores por estas instâncias só se dará se assumirmos uma nova perspectiva de atuação que se manifesta tanto no plano da produção dos indicadores quanto no plano da sua utilização.

No plano da produção, seria possível incorporar tais instâncias como interlocutores e parceiros, considerando a natureza e as necessidades de intervenção de cada um desses agentes. No plano da utilização, seria possível redimensionar o papel dos indicadores na tarefa de se traçar um perfil da realidade produzida e da nova realidade que se pretende produzir. Usar os sistemas de indicadores com perspectivas mais modestas, porém mais reais, reconhecendo neles pistas e utilizando-os corretamente como base de estudos e políticas, e não como instrumentos de justificativa de ações já previamente determinadas. Desta forma, pensamos ser possível trabalhar os indicadores como instrumento que, associado a outros tipos de informações qualitativas, nos permitirá compreender melhor as múltiplas determinações sobre a realidade social, nos libertando da ilusão de que podemos produzir "retratos" da realidade a partir de dados estatísticos.

Novas bases para um sistemas de informações e indicadores urbanos e habitacionais.

Na atualidade, embora ainda seja comum a utilização instrumental dos indicadores, novas formas de tratar as informações estão se desenvolvendo no sentido de usá-los para identificar as carências sociais e sobre elas atuar.

Nesta perspectiva, David Vetter (1981) foi talvez o primeiro a questionar os estudos sobre as estruturas dos domicílios, para definição de adequação da moradia no Brasil, como base da discussão sobre os problemas habitacionais. Vetter identificou a necessidade de que fossem considerados o que chamou de "grau de satisfação dos moradores" como forma de melhor qualificar as informações censitárias, que só identificam "as características dos domicílios", através das quais os classificamos como duráveis, com ou sem abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, etc.

Esta análise, ainda presa à discussão das condições de habitação - que permitem apenas informar aspectos genéricos de vida da população - sem considerar as políticas habitacionais, teve o mérito de precisar o conceito de déficit como não estando necessariamente vinculado ao de adequação dos domicílios. A inadequação é resultante imediata da ausência de política urbana que vise o atendimento, a toda a população, de equipamentos e serviços em quantidade e qualidade adequadas. O déficit, por outro lado, se insere na impossibilidade de se adquirir um bem cuja produção e acesso estão vinculados à distribuição da renda, à mobilidade do capital sobre o espaço, à distribuição regional e intra-urbana dos trabalhadores e ao controle e uso do solo, sobretudo, o acesso ao solo (Brandão, 1977).

Todavia, a análise de Vetter prendia-se a uma perspectiva de custos e fatores locacionais, e considerava aspectos "subjetivos do ambiente local" e graus diferenciados de "expectativas" quanto a adequabilidade do domicílio. Ou seja, quase que admitia a existência de menor adequação no domicílio em função de menor poder aquisitivo da população, cuja "expectativa" seria menor.

Porém, o que importa agora é resgatar o fato de que os indicadores sociais urbanos e habitacionais devem ser pensados prioritariamente como instrumento de política urbana em sua totalidade e não, apenas, para identificar problemas habitacionais. Com essa perspectiva, uma nova linha de pesquisa vem se desenvolvendo no Brasil.

Experiências recentes de formação de indicadores habitacionais e urbanos e a ampliação conceitual

Com base nos dados produzidos pelo IBGE, dois estudos se destacam na busca de melhor qualificar o chamado déficit habitacional em sentido amplo e, consequentemente, as condições de moradia e necessidade de investimentos. **Moradia do Brasil** (Prado e Pelin, 1993), da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e **Déficit Habitacional no Brasil** (1995) da Fundação João

Pinheiro, são publicações que mostram esforços não só de quantificar o déficit, mas de apresentar uma base metodológica de construção desses índices. Em ambos, evidencia-se a distinção entre **déficit** de novas moradias, **inadequação** e **carência** de infraestrutura como forma de melhor qualificar o que pode ser chamado de **déficit estrutural** e de déficit de serviços para atender, sobretudo, a população mais carente.

O que ressalta nesses estudos é que não se tratam de pesquisas genéricas dos problemas habitacionais. A análise dos resultados aponta objetivamente a demanda de investimentos em infraestrutura, com vistas a solucionar as carências nos domicílios e facilitar a aquisição de moradia para os cidadãos que precisam de apoio institucional. Para Prado, o trabalho de identificar o déficit - estrutural e de serviços - e o montante de recursos necessários para reverter esse quadro de exclusão da população do direito à moradia, é o primeiro passo para uma política habitacional. No mesmo sentido, o autor identifica a necessidade de se definir a capacidade de investimento do Estado e também da população, a partir da capacidade de poupança das famílias. Assim, fica evidente que os indicadores sociais e econômicos são utilizados para orientar a ação, já que não visam apenas identificar presenças e ausências de infraestrutura, mas qualificá-las para identificar as formas de serem solucionadas.

Os estudos da Fundação João Pinheiro, mais completos por terem usado como fonte de informações os micro dados da PNAD/90, puderam detalhar ainda mais cada um dos aspectos selecionados para análise, evitando dupla contagem dos domicílios e variáveis, e identificar a renda familiar de cada residência. Assim, foi possível especificar-se, para além do déficit de novas moradias, a necessidade de serviços de infraestrutura segundo os extratos de renda da sociedade, visando uma política de investimentos, por parte do Estado, para atender prioritariamente os setores de mais baixa renda. Da análise desses trabalhos, não importa, aqui, uma discussão dos índices encontrados por cada um dos estudos e nem das possíveis divergências sobre metodologias e

parâmetros de adequação dos serviços para os diferente segmentos sociais e extratos de renda. Esses estudos atendiam a uma determinada demanda de pesquisa de seus respectivos órgãos e obedeceram a uma orientação teórico-metodológica específica para definição do objeto das pesquisas, o déficit habitacional.

Acreditamos que o importante, neste momento, é compreender-mos que a realização desses trabalhos tem nos permitido ampliar a discussão sobre a metodologia de construção de indicadores habitacionais, possibilitando um melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade civil em geral, aprofundando nossa experiência de produção dos indicadores.

É nessa perspectiva que acreditamos poder contribuir com um maior aprofundamento teórico-metodológico sobre a produção desses indicadores. Em primeiro lugar pelo fato de as propostas metodológicas citadas estarem centradas em praticamente uma única base de dados, a PNAD de 1990 e dados preliminares do Censo Demográfico de 1991. Seria, a nosso ver, possível, no âmbito do IBGE acrescentar mais informações de outras pesquisas como AMS, POF, séries históricas das PNAD's, Censos Demográficos etc, no sentido de apresentar novas variáveis úteis para a identificação de algumas consequências da ausência de infraestrutura, equipamentos e serviços, lançando luz sobre os problemas que estão para além das condições dos domicílios.

É nesse sentido, na área de indicadores habitacionais e de saneamento, que estamos trabalhando com a SEPURB e algumas administrações municipais. A SEPURB vem procurando desenvolver um sistema de indicadores sociais e urbanos no país, com base nas informações do IBGE e das administrações estaduais e municipais, com vistas a um perfil municipal das condições habitacionais e das demandas locais. No mesmo sentido, várias administrações municipais, como as do Rio de Janeiro, Curitiba, Recife, Niterói e muitas outras, se esforçam em construir seus próprios sistemas de informações para orientar estudos sobre condições, demandas e prioridades de investimentos em políticas habitacionais e de saneamento.

Esses estudos e sistemas de informações têm, em comum, o fato de que a principal base de dados já sistematizados são as pesquisas do IBGE. No âmbito do IBGE, utilizamos não uma, mas várias pesquisas, o que nos permite maior número de informações na produção dos índices. Para o planejamento local, no entanto, outras informações são produzidas no âmbito da própria administração local, algumas tendo como base de referência os dados do IBGE. Outras informações são obtidas diretamente nas empresas prestadoras dos serviços ou órgãos normativos dos três níveis de governo. Tudo isto demonstra a necessidade de montagem de um sistema de indicadores que considere e integre as informações dos diferentes órgãos, públicos e privados, e dos diferentes níveis governamentais.

A necessidade de informações mais detalhadas sobre as condições sócio-econômicas em que vive a população já se manifesta no IBGE, há algum tempo, no âmbito do Departamento de Indicadores Sociais. Para além das pesquisas contínuas, o IBGE já realizou uma pesquisa sobre participação político-social, através de suplemento especial, na PNAD de 1988, que procurava identificar os problemas nos serviços domiciliares entre outros. Também realizou, em 1989, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - primeira pesquisa do país a investigar os serviços de saneamento básico abrangendo todos os municípios brasileiros, nos permitindo obter informações diretamente das empresas prestadoras de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza e coleta de lixo. Tais informações, cruzadas com os dados censitários sobre a infraestrutura dos domicílio, ajudaram a melhorar a produção de indicadores, permitindo relacionar as carências domiciliares aos sistemas de atendimento, melhor apontando as necessidades de investimento nesta área.

Atualmente, em caracter experimental, o IBGE está realizando a Pesquisa sobre Padrões de Vida na Região Sudeste e Nordeste que, quando for realizada em todo o país, acrescentará mais uma importante fonte de dados sobre as condições habitacionais, dos serviços - educação e saúde -

trabalho e renda familiar, gastos familiares - com bens duráveis, não duráveis, investimentos e impostos, consumo alimentar - etc.

Há que se ressaltar, porém, que esse novo horizonte metodológico não se constrói sem impulsionar, no mesmo processo, a busca de novas categorias para a investigação e, consequência direta, a reelaboração de antigos conceitos que, até então, por suas limitadas definições e objetivos tendiam a impor fronteiras de análise rígidas e reducionistas, delimitando o problema habitacional ao âmbito restrito do acesso à casa e às condições materiais de sua construção.

Esse novo movimento de pensamento que se desenha ajuda no rompimento dessas fronteiras, permitindo que o problema habitacional comece a ser pensado como um campo de estudos e proposições onde o que está em jogo é algo bem mais amplo que déficit e condições de habitação em sentido estrito. Gradativamente, torna-se possível reelaborar os sentidos de um sistema de indicadores habitacionais, pensando a produção da casa no contexto urbano, o que significa o acesso à habitação e a novas condições de moradia como fator indissociável do acesso a bens e serviços para além daqueles relacionados diretamente à estrutura material da casa.

Talvez já seja possível traçar, neste momento, diretrizes para um sistema de indicadores habitacionais capazes de informar, mais que as condições da habitação, condições de habitabilidade e, mais que déficit habitacional, o déficit de habitabilidade que se expressa em diversos aspectos da segregação espacial como fator de segregação econômica, cultural e social.

Essas considerações sobre os sistemas de informações, evidenciam, para nós, que uma maior colaboração entre os diversos órgãos que lidam com a produção de indicadores sociais e urbanos irá potencializar a produção e as discussões teórico-metodológicas, na medida em que, como afirmou Vilmar Farias, "a formação de um sistema de indicadores (...) implica na colaboração

continuada de um certo número de especialistas e requer um período relativamente longo de maturação".

É nessa perspectiva que pensamos ser possível avaliarmos conjuntamente cada uma das pesquisas realizadas pelo IBGE, num fórum especialmente criado no âmbito do Departamento de População e Indicadores Sociais, onde poderemos melhor aproveitar as pesquisas atualmente realizadas e procurar influir no desenvolvimento das próximas.

Bibliografia

BRANDÃO, Maria de Azevedo. Déficit Habitacional na RMS. Salvador, CPE - Fundação de Pesquisas, 1977.

CUNHA, Márcio. "O Lixo Fora do Lugar". Dissertação Mestrado, IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1995.

FARIAS, Vilmar. "Desenvolvimento social e qualidade de vida: proposição de montagem de um sistema de acompanhamento e avaliação de programas e projetos de natureza social". Conferência proferida em seminário da SATRABES. Salvador, mimeo, s/d.

Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1995.

IPARDES. Escala de Prioridades para Investimentos em Desenvolvimento Urbano. Curitiba, IPARDES, maio de 1995.

MARICATO, Ermínia. Habitação e as Políticas Fundiárias, Urbanas e Ambiental: Diagnóstico e recomendações. Texto apresentado no II Seminário Nacional Preparatório para o HABITAT II. Rio de Janeiro, maio de 1995.

PRADO, Eleutério e PELIN, Eli R. Moradia no Brasil: Reflexões sobre o Problema Habitacional Brasileiro. São Paulo, FIPE, CBMM, 1993.

OLIVEIRA, Floriano. "O Singular e o Plural na Organização do Espaço Urbano". Dissertação Mestrado, IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1993.

________________. "Indicadores sociais e econômicos municipais". in: Desenvolvimento Econômico Local: Temas e Abordagens. Organizado por Franklim Dias Coelho e Angela Fontes. Rio de Janeiro, IBAM, SERE/FES, 1996.

SOUTO, Jane. "Apresentação ao Relatório de Indicadores Sociais - 1979" in: IBGE, Indicadores Sociais - 1979. Rio de Janeiro, IBGE, 1982.

Esta comunicação trata da metodologia utilizada na PCV para a formulação da escala classificatória das condições habitacionais e apresenta os resultados obtidos em 1990 na Região Metropolitana de São Paulo. Procurar-se-á mostrar que, com a hierarquização das carências habitacionais, a pesquisa da Fundação Seade favorece a adoção, pelos órgãos públicos setoriais, de ações diferenciadas conforme as prioridades estabelecidas e a disponibilidade de recursos.

2- A metodologia da PCV para a análise das condições habitacionais

O desenvolvimento da metodologia da PCV para a análise das condições habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo envolveu a eleição dos atributos para classificar uma moradia como adequada, a definição dos conceitos correspondentes a cada atributo, a determinação do grau de adequação de cada atributo, a ordenação hierárquica dos vários atributos e a construção da escala para a classificação das famílias segundo suas condições habitacionais.

Atributos e conceitos

Os atributos adotados para considerar uma moradia adequada, do ponto de vista de suas características físicas, foram:

- edificação construída com material adequado;
- disponibilidade das dependências indispensáveis ao cotidiano dos moradores;
- garantia, pelo número e tipos de cômodos existentes, do espaço adequado para a execução das atividades rotineiras.

O *material* utilizado na construção foi considerado adequado quando as paredes externas da edificação eram de alvenaria ou madeira pré-fabricada, uma vez que qualquer outro material, impróprio para a construção de moradias, não garante a segurança necessária aos ocupantes do domicílio. Tendo em vista que as casas de madeira pré-fabricada representaram índice insignificante na Região Metropolitana de São Paulo (menos de 0,1% do total de 1990), o requisito material adequado correspondeu a alvenaria. Para a análise das condições habitacionais em outros centros urbanos, pode-se ampliar a noção de material apropriado, caso haja ocorrência significativa de material comprovadamente sólido e seguro para construção de uma moradia.

O *espaço* suficiente e de uso exclusivo da família foi medido através de três indicadores: número e tipos de cômodos contidos no domicílio (em determinada quantidade e funções, especificadas mais adiante); uso privativo da cozinha, do banheiro e do tanque de lavar roupas; utilização somente dos quartos como dormitórios.

Os *cômodos* - definidos como espaços delimitados por paredes - foram considerados, simultaneamente, pela quantidade total e pelas funções a que se destinam. Partiu-se do princípio de que as quatro funções básicas a qualquer domicílio - repouso, estar, preparação de alimentos e higiene - devem ser exercidas em espaços apropriados e de uso privativo da família, para não haver superposição de funções e, assim, garantir a execução adequada de cada uma.

O *uso privativo de cozinha, banheiro e tanque de lavar roupas* corresponde à presença desses cômodos e equipamentos no espaço de uso exclusivo da família. No entanto, quando outras pessoas também se utilizam deles por *escolha* da família (parentes, amigos ou empregados), tal

uso foi considerado privativo. Assim, quando uma moradia foi classificada como tendo uso coletivo de seus cômodos ou equipamentos, tal situação corresponde à utilização *imposta* (não escolhida) por pessoas sem qualquer vínculo com a família.

Tendo em vista as considerações acima, a composição mínima de cômodos para que uma moradia seja classificada como adequada é a de um quarto + uma sala + uma cozinha + um banheiro, além de dispor de tanque de lavar roupas.

Para medir a adequação habitacional ainda restava levar em conta o espaço existente em relação ao número de moradores, ou seja, analisar a *densidade das moradias*. Uma avaliação completa sobre a densidade exigiria o levantamento da metragem dos domicílios, relacionando-a, posteriormente, ao número de moradores.

No entanto, tal levantamento supõe uma qualificação dos entrevistadores que é incompatível com uma investigação não especializada em habitação, como é o caso da PCV. Desta forma, considerou-se o *uso de cômodos para dormir* como indicador do espaço disponível para cada família. A criação dessa variável partiu do suposto que *somente os quartos devem ser utilizados como dormitórios*, para não haver superposição de funções nos demais cômodos.

Grau de adequação dos atributos

Para cada um dos atributos físicos adotados foi definido o grau de adequação:

- quanto à edificação, dividiram-se as moradias em duas categorias: construídas com material apropriado (alvenaria) e com material adaptado (qualquer outro material diferente de alvenaria).
- quanto à utilização das dependências, as moradias foram classificadas em duas categorias: com equipamentos básicos de uso privativo à família e sem equipamentos básicos de uso privativo à família.
- quanto ao espaço disponível, foram utilizados dois indicadores:

a) número e tipos de cômodos disponíveis (conter, pelo menos, um quarto, uma sala, uma cozinha e um banheiro), dividindo as moradias em duas categorias: aquelas que não dispõem desses quatro cômodos e aquelas que possuem esses ou mais.

b) utilização de cômodos para dormir, dividindo as moradias em três categorias: aquelas onde outros cômodos, além dos quartos, são utilizados como dormitórios; aquelas onde somente os quartos são utilizados como dormitórios; e aquelas onde nem todos os quartos são utilizados, permanentemente, como dormitórios.

Ordenação hierárquica dos atributos

Definidos os atributos e o grau de adequação em cada um deles, foi feita a sua ordenação hierárquica. O *primeiro atributo* classificatório é o material apropriado utilizado na construção, sendo que as moradias construídas com material adaptado foram classificadas como *Precárias*.

Para as moradias construídas com material apropriado, foi acrescentado o *segundo atributo*, ou seja do uso privativo dos equipamentos básicos. As moradias onde a cozinha, o banheiro ou o tanque de lavar roupas não são de uso privativo da família também foram classificadas como *Precárias*, pois não possibilitam a seus ocupantes as condições básicas para o exercício apropriado das atividades rotineiras.

Quanto às moradias construídas com material apropriado e que contam com os equipamentos básicos, acrescentou-se o *atributo seguinte*, ou seja o espaço mínimo indispensável. Aquelas que não contam com tal espaço foram classificadas como *Insatisfatórias*.

As moradias construídas com material apropriado, que contam com os equipamentos básicos e que dispõem do espaço necessário são consideradas adequadas do ponto de vista de suas características físicas. Aquelas onde os quartos (e somente eles) são utilizados como dormitórios, foram classificadas como *Satisfatórias*. Já aquelas onde um ou mais quartos não são usados, permanentemente, como dormitórios, foram classificadas como *Mais que Satisfatórias*, devido ao maior conforto que proporcionam a seus ocupantes.

Construção da escala classificatória

Na escala classificatória, a seqüência de categorias está condicionada à presença do atributo que faltava na categoria imediatamente anterior (ver **Diagrama 1** em anexo):

- *Precárias*: Barracos e outras moradias em favela (moradias isoladas, construídas com material adaptado e aquelas situadas em adensamentos inadequados dentro do meio urbano) e os cortiços (onde há coabitação de vários grupos, em espaço reduzido, com evidente insuficiência de equipamentos hidráulicos, o que implica partilhar a utilização das instalações básicas com vizinhos).
- *Insatisfatórias*: Casas de alvenaria e apartamentos onde não há, no mínimo, os quatro cômodos indispensáveis - quarto, sala, cozinha e banheiro -, ou existe superposição de funções nos cômodos disponíveis, pois a sala ou a cozinha, além dos quartos, são utilizadas como dormitórios.
- *Satisfatórias*: Casas de alvenaria e apartamentos que respondem aos atributos indispensáveis ao padrão de adequação física.
- *Mais que Satisfatórias*: Casas de alvenaria e apartamentos onde, além de haver as características físicas indispensáveis a uma habitação adequada, pelo menos um quarto está desocupado, o que propicia à família ocupante maior conforto pelo espaço disponível.

Uma vez que as moradias *Satisfatórias* apresentam os atributos mínimos indispensáveis a uma habitação adequada e as *Insatisfatórias* não são adequadas porque nelas falta espaço, a linha divisória entre habitações carentes e não carentes situa-se entre estas. Assim, em relação ao padrão de adequação física das moradias, temos duas categorias abaixo - *Precária* e *Insatisfatória*- e duas dentro - *Satisfatória* e *Mais que Satisfatória*.

A formação da escala, com a identificação tanto das moradias carentes e não carentes quanto das quatro categorias classificatórias, pode ser observada no **Quadro 1** (em anexo).

Classificação das famílias

Alguns resultados, obtidos com a classificação das famílias residentes na Região Metropolitana de São Paulo conforme as condições habitacionais, ilustram a análise feita. A distribuição das famílias segundo sua renda média e as características de seu domicílio, confirma a consistência da escala classificatória das moradias (ver **Tabela 1**): constata-se um crescimento progressivo da renda média, quando se observa as quatro categorias - das moradias mais carentes até as classificadas como as melhores.

Tabela 1
Distribuição das famílias e renda média familiar per capita, segundo a situação habitacional
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Situação Habitacional	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional		
	Distribuição (%)	Renda Média (1)	Desvio Padrão (%)
Total	**100,0**	**3,5**	**4,12**
Precária	11,00	1,6	1,42
Insatisfatória	26,2	2,2	2,10
Satisfatória	49,7	3,7	3,87
Mais que Satisfatória	13.1	6.8	6.66

(1) Em salários mínimos: junho de 1990 = Cr$ 3.857,76

Considerando as famílias pelo tipo de edificação em que moram e distribuídas conforme a avaliação das suas condições habitacionais (ver **Tabela 2**), pode-se identificar, entre as moradias tradicionalmente consideradas não carentes (casas de alvenaria e apartamentos), as parcelas que não dispõem do espaço interno indispensável - tendo sido, por essa razão, classificadas como habitações *Insatisfatórias*.

Tabela 2
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo os tipos de edificação
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Tipos de Edificação	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total da Linha	**10,8**	**26,2**	**49,9**	**13,1**	**100,0**
Total da Coluna	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Barraco Isolado ou Favela	100,0	-	-	-	100,0
Cortiço	100,0	-	-	-	100,0
Casa de Alvenaria	-	31,7	55,1	13,2	100,0
Apartamento	-	12,8	62,2	25,0	100,0

Nota: Coeficiente de Cramer = 58,5%

A **Tabela 3** também considera as famílias pelo tipo de edificação em que moram e pela classificação das suas condições habitacionais. O seu enfoque, ao contrário da tabela anterior, é a escala classificatória. Apesar da grande variação nas parcelas correspondentes a cada tipo de edificação - "casa de alvenaria" engloba cerca de 3/4 do total (conforme Tabela 2) - constata-se que as porcentagens de "apartamentos" são crescentes quando se considera a escala, das moradias *Precárias* até as *Mais que Satisfatórias*.

Tabela 3
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo os tipos de edificação
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Tipos de Edificação	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Barraco Isolado ou Favela	40,4	-	-	-	4,3
Cortiço	59,6	-	-	-	6,4
Casa de Alvenaria	-	94,3	85,6	78,0	77,7
Apartamento	-	5,7	14,4	22,0	11,6

Nota: Coeficiente de Cramer = 58,5%

A distribuição das famílias pelas quatro categorias classificatórias e conforme a existência de ligações de suas moradias com as redes públicas de abastecimento de energia elétrica e de água, de coletas de lixo e esgoto (ver **Tabela 4**), confirma a grande extensão de tais serviços na Região Metropolitana de São Paulo: excluindo-se a rede de esgotamento sanitário, elas são superiores a 95%. Como era de se esperar, a ausência de ligações é observada sobretudo nas moradias mais carentes.

Tabela 4
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo as ligações com os serviços urbanos
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Ligações com os Serviços Urbanos	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Energia Elétrica	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Sim	96,8	98,8	99,6	99,9	99,1
Não	3,2	1,2	0,4	0,1	0,9
Abastecimento de Água	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Sim	97,0	98,6	99,1	98,9	98,8
Não	3,0	1,4	0,9	1,1	1,2
Coleta de Lixo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Sim	89,8	96,6	98,3	99,4	97,1
Não	10,2	3,4	1,7	0,6	2,9
Esgotamento Sanitário	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Sim	60,1	69,9	83,4	87,1	77,8
Não	39,9	10,1	16,6	12,9	22,2

Nota: Coeficiente de Cramer: Energia elétrica = 9,5%; Abastecimento de água = 6,0%; Coleta de lixo = 16,1%; Esgotamento sanitário = 21,1%.

Parte das famílias que vivem em moradias sem ligações com as redes públicas costuma se utilizar de alternativas impróprias à manutenção da saúde pública (ver **Tabela 5**). Foi considerada "adequada" a situação em que o domicílio tem ligações com as redes de abastecimento de água, de coleta do lixo e do esgoto, ou onde são usadas alternativas a essas três redes que não prejudicam a coletividade.

Tabela 5
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo as alternativas às redes públicas
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Grau de Adequação das Alternativas às Redes Públicas	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Adequado	73,4	85,2	92,3	94,0	88,6
Inadequado	26,6	14,8	7,7	6,0	11,4

Nota: Coeficiente de Cramer = 19,6%

Na condição "inadequada" estão as moradias onde os ocupantes usam pelo menos uma alternativa aos três serviços urbanos imprópria à manutenção da saúde - devido ao risco que acarretam de contaminação, direta ou indireta, dos reservatórios de água que abastecem a Região Metropolitana. Foram consideradas alternativas impróprias para a coleta do lixo o hábito de jogá-lo, queimá-lo ou enterrá-lo; a falta de esgotamento adequado foi identificada quando a família utiliza-se de fossa negra ou joga-o em rio, represa ou a céu aberto; o abastecimento de água foi considerado impróprio quando a família se utiliza, rotineiramente, de poço ou bica de uso coletivo, já que tais fontes não passam pelo controle dos órgãos públicos responsáveis e, assim, não apresentam garantia de qualidade.

Constatam-se parcelas decrescentes de famílias que se utilizam de alternativas inadequadas, quando se observa a escala classificatória de moradias, das mais carentes até as mais confortáveis. A presença de equipamentos públicos de infra-estrutura na rua de acesso à moradia - iluminação pública, pavimentação, guias e sarjetas - que garante a locomoção dentro da cidade, está relacionada, tal como as ligações com as quatro redes de serviços urbanos, ao padrão das

moradias definido pela PCV (ver **Tabela 6**): as parcelas de equipamentos na rua de acesso ao domicílio são progressivamente maiores à medida que melhoram as condições habitacionais.

Tabela 6
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo equipamentos urbanos na rua de acesso ao domicílio
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Equipamentos Urbanos	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Pavimentação	65,1	74,3	85,6	92,1	81,3
Guias e Sarjetas	62,2	76,1	87,6	92,9	83,3
Iluminação Pública	91,3	97,5	98,4	99,0	97,5

Nota: Coeficiente de Cramer : Pavimentação=20,9%; Guias e Sarjetas=20,2%; Iluminação Pública=14,2%.

O espaço interno disponível nas moradias foi medido através de variável que considerou, simultaneamente, o número e os tipos de cômodos existentes. A composição de cômodos definida como a mínima adequada foi de "quarto+sala + cozinha + banheiro" (ver **Tabela 7**).

Tabela 7
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo o espaço disponível no domicílio
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Espaço disponível e Composição Mínima Adequada (1)	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Abaixo da Composição Mínima Adequada	75,1	67,9	-	-	26,1
Composição Mínima Adequada	12,4	20,4	25,1	-	19,2
Acima da Composição Mínima Adequada					
Cinco Cômodos	9,0	9,2	43,4	29,5	28,8
Seis cômodos e Mais	3,5	2,5	31,5	70,5	25,9

Nota: Coeficiente de Cramer = 49,9%
(1) Composição Mínima Adequada = 1 Quarto + 1 Sala + 1 Cozinha + 1 Banheiro. Esta composição é um dos atributos classificatórios da escala de adequação.

A disponibilidade de um maior número de cômodos nas moradias consideradas como as melhores deve-se, em parte, ao fato desta variável integrar os atributos da escala classificatória. No entanto, também se constata a grande incidência, entre as *Insatisfatórias*, de moradias sem o espaço mínimo indispensável (cerca de 2/3), e as parcelas crescentes de habitações maiores quando se observa a escala, da *Precárias* até as *Mais que Satisfatórias*.

A forma de apropriação da moradia interfere na situação da família ocupante, condicionando a sua permanência no domicílio (**Tabela 8**).

Tabela 8
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo a apropriação da moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Apropriação da Moradia	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Própria	14,1	37,0	64,3	73,0	52,8
Alugada	42,2	39,5	24,2	20,2	29.6
Cedida ou Emprestada	17,3	19,4	10,4	5,7	12,9
Invadida	26.4	4.1	1.1	1.1	4.7

Nota: Coeficiente de Cramer = 27,9%

Constata-se que mais da metade das famílias residentes na Região Metropolitana de São Paulo é proprietária. Vale lembrar que tal parcela engloba todos os tipos de edificação, independente da sua adequação física e de estarem ou não quitados. Além disso, uma vez que o vínculo foi identificado basicamente pela declaração do entrevistado, pode-se supor que alguns invasores, buscando encobrir sua situação irregular, tenham se declarado proprietários.

As condições extremas em termos de estabilidade - de um lado os proprietários e de outro os invasores - estão claramente associadas ao padrão habitacional definido pela PCV: enquanto a parcela de proprietários cresce, progressivamente, quando se observa a escala das moradias mais carentes até as que possibilitam maior conforto, ocorre o inverso no que se refere às moradias ocupadas ilegalmente - elas decrescem, na medida em que melhoram as condições habitacionais.

A distribuição de famílias na escala classificatória habitacional tem nítida relação com a posse de bens de consumo duráveis (ver **Tabela 9**). O alto nível de acesso a tais bens apresenta parcelas crescentes, quando se observa a escala desde as moradias mais carentes até as classificadas como melhores. Entre as famílias que moram precariamente perto da metade apresenta baixo nível de acesso, enquanto entre aquelas que vivem em moradias *Mais que Satisfatórias* a parcela correspondente ao nível alto de acesso a bens é superior a 2/3.

Tabela 9
Distribuição das famílias, por situação habitacional, segundo níveis de acesso a bens de consumo duráveis
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Níveis de Acesso a Bens de Consumo Duráveis	Distribuição das Famílias, por Situação Habitacional				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Baixo	48,9	35,4	10,5	7,8	20,9
Médio	38,8	39,7	28,9	20,6	31,7
Alto	12,3	24,9	60,6	71,6	47,4

Nota: Coeficiente de Cramer = 32,2%

Para ilustrar a análise polivalente da PCV, a **Tabela 10** apresenta a distribuição das famílias pela classificação multissetorial e conforme suas condições habitacionais. Constata-se, na comparação entre os grupos e sobretudo entre os extremos, a maior presença de famílias vivendo

em moradias carentes no grupo socioeconômico mais vulnerável (Grupo D), enquanto que a grande maioria das famílias que integram a parcela melhor situada (Grupo A) vive em residências adequadas e confortáveis.

Tabela 10
Distribuição das famílias segundo a estratificação socioeconômica e a situação habitacional
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Situação Habitacional	Grupos Socioeconômicos				
	A	B	C	D	Total
Total da Linha	20,5	37,2	19,6	22,7	100,0
Total da Coluna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Precária	-	-	31,0	20,6	10,7
Insatisfatória	5,6	-	69,0	52,4	26,6
Satisfatória	63,4	82,7	-	26,1	49,7
Mais que Satisfatória	31,0	17,3	-	0,9	13,0

Nota: Coeficiente de Cramer = 51,7%

3- Avaliação crítica

O levantamento sobre as condições habitacionais, feito pela PCV em 1990, resultou em avanços dignos de destaque. O primeiro a ser citado refere-se à definição das condições mínimas para que uma moradia preencha os requisitos de um abrigo adequado - quando, habitualmente, as pesquisas referem-se apenas às características das habitações precárias. Outro avanço foi o estabelecimento de uma hierarquia entre os requisitos indispensáveis a uma habitação - em vez de considerar em conjunto, como se faz habitualmente, as características negativas ou prejudiciais das moradias precárias. Finalmente, em estreita relação com os ganhos acima citados, foi possível avaliar todas as moradias em relação a um padrão mínimo necessário - em vez de apenas identificar as situações extremas.

No entanto, a avaliação dos resultados obtidos em 1990 detectou algumas insuficiências para uma análise mais aprofundada das condições físicas da moradia. Tais insuficiências determinaram a introdução de novos temas no levantamento de 1994. A análise completa dessas novas informações ainda não foi feita, mas cabe aqui registrá-las.

A PCV-90 mostrou que a parcela das habitações consideradas adequadas corresponde a mais metade dos domicílios pesquisados: são *casas* e *apartamentos* que, apesar de adequados quanto aos indicadores adotados, não são moradias homogêneas quanto ao seu padrão arquitetônico e quanto às suas condições de conservação e salubridade. Enquanto pesquisa multissetorial, a PCV não comportaria um aprofundamento especializado sobre as características físicas das habitações. Assim, foi preciso definir indicadores compatíveis, capazes de diferenciar as moradias. Foram então introduzidos, na PCV-94, dois temas importantes para a análise das condições habitacionais: conservação/salubridade e diferenciação das casas de alvenaria conforme o seu acesso para a via pública.

a) Salubridade e conservação

Buscou-se ampliar a compreensão do estado em que se encontram as moradias, sobretudo naqueles aspectos relacionados à saúde dos moradores, eliminando-se assim o atributo "número e tipos de cômodos" como indicador exclusivo para a definição de adequação do espaço. Partiu-se da constatação de que, a uma casa aparentemente confortável e eventualmente sólida, nem sempre corresponde um ambiente saudável, contribuindo para isso inúmeros fatores, entre eles os técnico-construtivos e os de conservação. As informações colhidas, sobre os quartos e as salas, referem-se

às condições de arejamento e de insolação, sobre a eventual presença de manchas de umidade nas paredes e no teto e sobre possíveis obstáculos que impedissem a livre ventilação pelas janelas e portas.

A classificação das famílias pautou-se pela presença ou ausência de problemas e pela sua extensão - em alguns ou em todos os cômodos de permanência prolongada. Observa-se (ver **Tabela 11**) que mais de ¼ das famílias da Região Metropolitana de São Paulo vive em moradias mal conservadas ou insalubres - graus péssimo, ruim e regular. Apesar da presença de problemas de conservação nas quatro categorias, ressalte-se que, entre as famílias carentes em habitação (*Precárias* e *Insatisfatórias*), são altas as parcelas das que se queixam de tais problemas.

Tabela 11
Distribuição das famílias segundo o grau de salubridade da moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Grau de Salubridade da Moradia	Grupos Socioeconômicos				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Péssimo	6,9	3,7	0,5	-	2,0
Ruim	26,4	18,5	7,1	4.3	11,8
Regular	22,4	18,8	12,1	6,5	14,2
Bom	6,2	9,7	14,1	10.5	11.6
Ótimo	38.1	49.3	66.2	78.7	60.4

Nota: Coeficiente de Cramer = 19,8%

b) Diferenciação das *casas de alvenaria*

A PCV-90 apontou a necessidade de se estabelecer distinções entre as *casas* pesquisadas: cerca de 80% das famílias moravam em *casas de alvenaria*. Tal categoria engloba tanto a *casa isolada*, quanto a *casa de condomínio fechado*, a *casa de vila* e a situação conhecida como *frente-fundos* (ou seja, de uma segunda e as vezes terceira casa construída no mesmo terreno).

Partiu-se da hipótese de que as condições de vida em uma casa que divide com outra edificação o mesmo terreno, são sem dúvida diferentes daquelas vividas em casa que ocupa sozinha o lote. Mesmo quando o uso dos equipamentos hidráulico e sanitário não é coletivo, tanto o espaço do terreno que os ocupantes de cada casa podem usufruir quanto a limitação de privacidade que a situação impõe, determinam condições habitacionais diferentes se comparadas àquelas da casa isolada - uma vez que mostram a necessidade destas famílias de dividir o mesmo terreno a fim de garantir o seu abrigo (ver **Tabela 12**).

Tabela 12
Distribuição das famílias que moram em Casa de Alvenaria, segundo tipos de casa, por situação habitacional
Região Metropolitana de São Paulo
1990

Em porcentagem

Tipos de Casa de Alvenaria	Grupos Socioeconômicos				
	Precária	Insatisfatória	Satisfatória	Mais que Satisfatória	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Isolada	-	27,6	59,5	77,6	51,9
Vila ou Condomínio Fechado	-	1,2	1,7	1,6	1,5
Frente-Fundos	-	71,2	38,8	20,8	46,6

Nota: Coeficiente de Cramer = 25,1%

Em 1994, as famílias residentes na Região Metropolitana de São Paulo e que vivem em casas de alvenaria, praticamente se dividem entre as que ocupam *casas isoladas* e as que compartilham o terreno na construção tipo *frente-fundos*. A distribuição conforme a avaliação das condições habitacionais confirma a hipótese levantada: entre as famílias carentes em habitação (moradias *Insatisfatórias*), mais de 2/3 dividem o terreno com outro domicílio, enquanto que entre as famílias com moradia classificada como *Mais que Satisfatória* a grande maioria vive em casa isolada.

4- Comentários finais

Em termos de políticas públicas os avanços metodológicos alcançados pela PCV possibilitam:

- quantificar as várias moradias precárias;
- priorizar as situações a serem enfrentadas para combater as carências, relacionando todas as moradias a um padrão mínimo de adequação;
- definir programas diferenciados conforme as carências e prioridades.

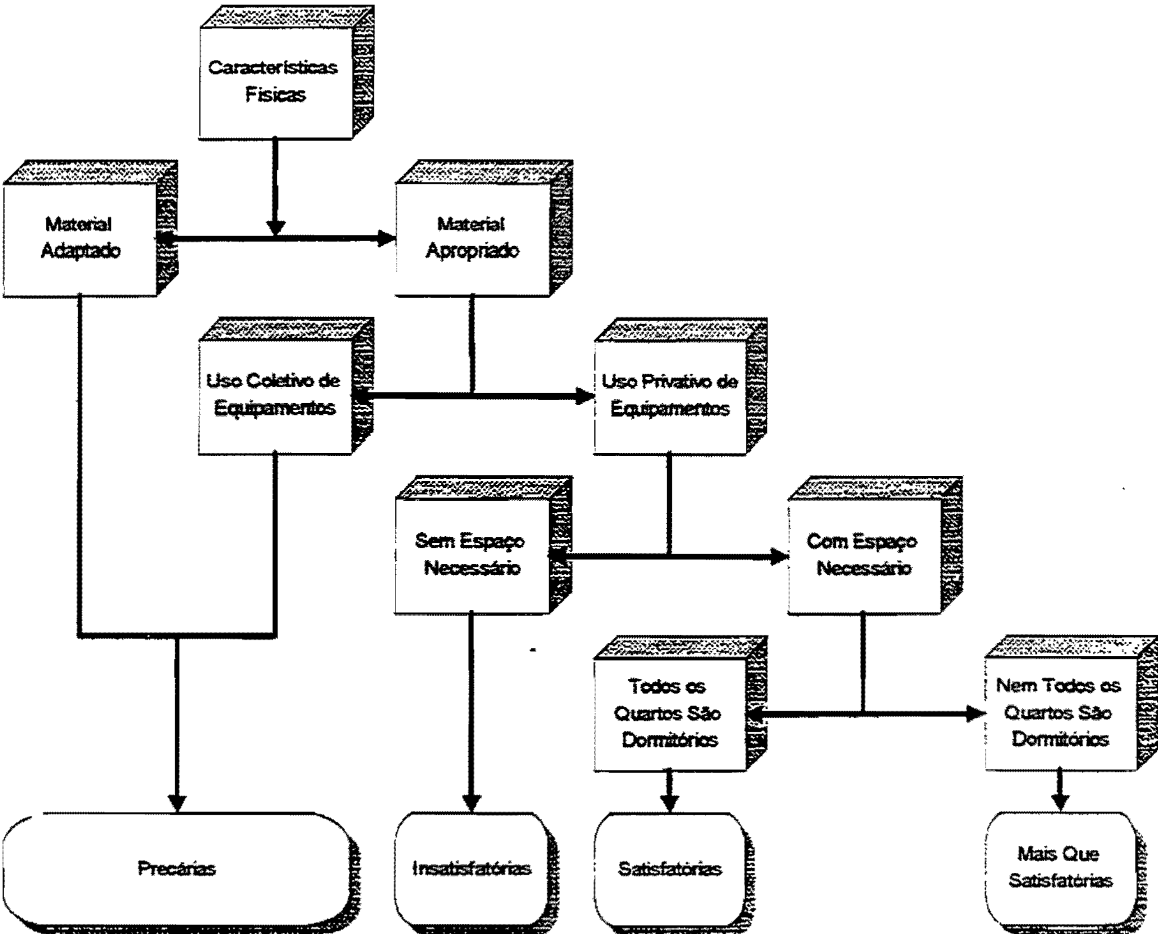
O principal avanço da PCV foi avaliar, simultaneamente, o espaço disponível e o uso de tal espaço pela família ocupante o que, em geral, é feito somente em estudos especializados. No entanto, a avaliação completa das condições habitacionais deveria incluir, além das características físicas da moradia, também o vínculo da família ocupante: a garantia de manter o seu abrigo ou o receio com a eventualidade de perdê-lo determinam situações distintas em termos de segurança e estabilidade.

Com os dados obtidos pela PCV, foi possível identificar apenas as situações extremas da escala classificatória - de um lado, a condição de grande precariedade (por exemplo, um barraco invadido) e, de outro, a condição de grande conforto e estabilidade (por exemplo, um apartamento quitado, com dez cômodos, onde vive seu proprietário) - e não as situações intermediárias.

Integrar a apropriação na escala classificatória exigiria um estudo mais aprofundado sobre os arranjos adotados pelas famílias para suprir tanto sua necessidade de moradia quanto as demais necessidades básicas - o que se mostra impossível em pesquisa não especializada em habitação. Por esta razão, o leque de características a serem consideradas restringiu-se à análise do espaço da moradia e sua utilização.

Na avaliação das condições físicas das habitações, também seria importante considerar o acesso aos serviços urbanos de distribuição de energia elétrica e de água, bem como de coleta do lixo e do esgoto. No entanto, como as redes públicas de distribuição encontram-se bastante disseminadas na Região Metropolitana de São Paulo (onde foi aplicada, pela primeira vez, a PCV), estas não foram tomadas como variável classificatória, mas sim qualificadora. Tal situação, porém, poderá vir a ser alterada quando da análise dos dados captados em 1994, uma vez que a amostra da PCV incluiu também os municípios do Interior do Estado de São Paulo com mais de 80.000 habitantes em sua área urbana.

Diagrama 1: Formação da Escala de Classificação das Moradias



Quadro 1: Formação da Escala de Classificação das Moradias

Categorias	Variáveis Utilizadas				Classificação das Famílias	
	Material de Construção	Cozinha, Banheiro e Tanque	Número e Tipo de Cômodos	Cômodos para Dormir	Politômicas	Dicotômicas
1	Material adaptado				Precárias	Carentes
	Material adequado	Uso Coletivo				
2		Uso privativo	Até 3 cômodos		Insatisfatórias	
			Quarto+Sala+ Cozinha+Banheiro	Quartos e outros		
3				Somente quartos	Satisfatóris	Não Carentes
4				Nem todos os quartos	Mais que satisfatorias	